

N° 317675

Commune de Moulins

Rapporteur : Frédéric Boudier

9^{ème} et 10^{ème} sous-sections réunies

Séance du 16 mars 2011

Lecture du 16 mai 2011

CONCLUSIONS

Mme Claire LEGRAS, Rapporteur Public

1- La Société Simmat Boissons, aux droits de laquelle vient la Société Paput Boissons Moulins, a occupé depuis 1991 et jusqu'en 2003, sur le territoire de la commune de Moulins, une étroite bande de terrain de 682m² située à l'arrière des bâtiments qu'elle louait à la SCI de Bercy et qu'elle a ultérieurement clôturée pour un usage privatif à des fins de stockage.

Les bâtiments et le terrain loués par la société ayant été expropriés au profit de la commune par ordonnance du 28 septembre 2000, celle-ci a entendu faire partir la locataire et, faute d'accord sur le délai imparti à celle-ci, un contentieux a été engagé devant le juge judiciaire aux fins d'obtenir son expulsion.

La commune a par ailleurs indiqué que la bande de terrain clôturée occupée par la Société Simmat Boissons faisait partie de son domaine public, de sorte qu'elle s'estimait fondée à solliciter une redevance au titre de son occupation privative. Nonobstant la circonstance que l'occupation s'effectuait sans contrat, la commune de Moulins a émis le 21 octobre 2003 à l'encontre de cette société un titre exécutoire d'un montant de 48 551,58 € correspondant à la période d'occupation du domaine public non couverte par la prescription quadriennale, soit de juin 1999 à mai 2003, qui a ensuite été retiré et remplacé par un titre exécutoire en date du 17 mars 2004 d'un montant de 99 715, 22 €, soit près de 25 000 € par an, après que la société avait demandé au tribunal administratif l'annulation du premier titre de recettes.

Saisi de ces titres exécutoires par la Société Simmat Boissons, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a, par un jugement du 14 mars 2006, décidé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande d'annulation du premier d'entre eux et a rejeté la demande pour le titre du 17 mars 2004. Saisie par la société, la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé le non-lieu à statuer s'agissant du premier titre exécutoire, définitivement retiré, et a annulé le second par un arrêt en date du 29 avril 2008. Elle a considéré que la commune était fondée à recouvrer une redevance au titre de l'occupation privative de son domaine public à laquelle s'était livrée la Société Simmat Boissons, mais qu'elle ne pouvait légalement appliquer le tarif, prévu par les délibérations successives de son conseil municipal,

correspondant à l'hypothèse d'une « *occupation du domaine public pour travaux* », dès lors qu'il était constant que la portion de terrain n'avait pas été utilisée par la société pour réaliser des travaux, mais pour entreposer divers matériels.

La commune de Moulins se pourvoit régulièrement en cassation contre cet arrêt en tant qu'il annule le titre exécutoire du 17 mars 1994.

Indiquons que la voie de l'appel était bien ouverte dans le cas d'espèce : vous avez confirmé, dans une décision du **11 juillet 2008, F...**, n°304521 T. p. 885, que des conclusions relatives au versement d'une somme correspondant à des redevances dues au titre de l'occupation d'un logement mis à disposition en vertu d'une convention d'autorisation d'occupation domaniale tendent au versement de sommes impayées et ne revêtent donc pas un caractère indemnitaire au sens du 7° de l'article R. 222-13 du code de justice administrative. Vous avez estimé que ce qualificatif implique, au sens de ces dispositions, qu'une action en responsabilité ait été engagée. Par suite, de telles conclusions ne soulèvent pas un litige dans lequel le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort en vertu de l'article R. 811-1 du même code.

2- La commune estime que la cour a insuffisamment motivé son arrêt et commis une erreur de droit en ne recherchant pas si la redevance perçue était ou non excessive au regard de l'avantage procuré à la société, alors qu'elle avait développé en défense devant elle une argumentation détaillée pour démontrer que le tarif de voirie qu'elle avait appliqué était le moins élevé de son barème. La cour aurait donc appliqué un mauvais critère en se bornant à vérifier si ce tarif correspondait exactement à l'utilisation qui en avait été faite, sans rechercher s'il était ou non le plus adapté au regard des avantages dont avait bénéficié l'occupant sans titre.

Votre jurisprudence a précisé les règles applicables en matière de tarification des redevances domaniales. Longtemps, deux critères pouvaient être pris en compte pour fixer leur montant : d'une part, la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle l'autorisation avait été délivrée et, d'autre part, « *l'avantage spécifique que constitue le fait d'être autorisé à jouir d'une façon privative d'une partie du domaine public* » : vous pouvez voir en ce sens vos décisions du **10 février 1978, Ministre de l'économie c/S...**, n°7652 p. 66 ou du **21 mars 2003, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux**, p. 144.

Mais votre décision du **11 octobre 2004, P...**, n° 254236 T. p. 602, a infléchi et clarifié votre jurisprudence. Désormais, le seul critère impératif pour la fixation du tarif des redevances domaniales consiste à examiner si leur montant est excessif compte tenu de l'avantage que leur redevable est susceptible de tirer de l'occupation de la dépendance du domaine public. Ce n'est qu'à titre subsidiaire et indicatif que le juge peut rechercher si ce montant est ou non supérieur à la valeur locative d'une propriété privée comparable à cette dépendance – il est vrai que ce dernier critère est d'utilisation malaisée dans la mesure où il est difficile d'appréhender la valeur locative d'une parcelle du domaine public qui, par essence, est d'une nature très différente de celle des propriétés privées situées alentour.

Avant d'en venir à l'examen du moyen du pourvoi, il convient de clarifier deux points, eu égard aux circonstances particulières dans laquelle se présente cette affaire, qui a trait à une occupation sans titre et à la mise à la charge de l'occupant d'une somme représentative de la redevance à titre rétroactif. Ces questions ne font pas l'objet d'une contestation, mais sont importantes pour éclairer le raisonnement qu'il vous revient de faire.

En premier lieu, la commune pouvait bien émettre un titre exécutoire alors même que l'occupation litigieuse d'une portion de son domaine public se faisait sans titre. Ainsi que l'affirme une décision récente du **10 juin 2010, société des autoroutes Esterel Côte-d'Azur-Provences-Alpes, qui sera mentionnée aux Tables**, qui cite les articles L. 28 et L. 29 du code des propriétés publiques, il est de principe « *que toute occupation privative du domaine public est subordonnée à la délivrance d'une autorisation et au paiement d'une redevance* ». De même, votre décision **Commune de Barcarès du 29 novembre 2002, p. 419**, déduit de la simple appartenance d'installations portuaires au domaine public et de leur transfert à la commune l'existence d'une base légale pour que la commune réclame une redevance pour occupation du domaine public.

L'étude consacrée par le Conseil d'Etat en octobre 2002 aux « *redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public* » affirme ainsi que « *si l'occupation du domaine public est, en principe, assujettie à une redevance, c'est parce qu'elle procure à celui qui en bénéficie un avantage personnel dont sont privés les autres membres de la communauté et parce qu'elle soustrait en même temps à la jouissance de tous une partie du domaine public* ». Ce raisonnement conduit, logiquement, à considérer que l'autorité administrative doit pouvoir, dans tous les cas, réclamer une indemnité ou une redevance à l'occupant sans titre du domaine public, dans les hypothèses où celui-ci aurait dû, s'il ne s'était pas placé dans une situation illégale, en acquitter une.

Vous avez fait application de ce principe à plusieurs reprises dans le cas d'occupations sans titre – situations à vrai dire fréquentes, par exemple lorsqu'une personne occupant le domaine public en vertu d'un contrat s'y maintient ensuite irrégulièrement. Vous admettez alors qu'une indemnité lui soit alors réclamée, sur un fondement qui n'est plus celui du contrat, mais de la réparation du dommage causé par l'occupation sans titre du domaine public du fait des redevances ou du revenu dont la personne publique a été privée. Voyez deux décisions du **19 mars 1975, Epoux K... c/Sté Parc Etoile Foch, n° 91429 T. p. 1131-1137**, et du **13 février 1991, T..., n° 78404 p. 55** : la première juge que l'occupation irrégulière de l'emplacement n'a causé en l'espèce aucun préjudice au concessionnaire, la seconde considère que le propriétaire du domaine public a droit à une indemnité compensant les loyers dont il a été privé du fait du maintien irrégulier de l'occupant sans titre, fixée en fonction du loyer auquel il aurait pu effectivement louer l'emplacement irrégulièrement occupé. Voyez aussi, sur cette ligne, une décision du **14 octobre 2005, Sté Demougin, n° 254170**.

On peut donc, en second lieu, s'interroger sur la nature de la somme en cause : est-ce une indemnité ou une redevance ? L'article L. 2125-3 du code de la propriété des personnes publiques, qui est entré en vigueur au 1^{er} juillet 2006, semble avoir aboli, au profit de la seule redevance, la distinction qui existait sous l'empire du code du domaine de l'Etat. Il prévoit en effet que « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance* ». Mais nous nous situons dans le cadre plus traditionnel qui distingue les redevances dues par les occupants sans titre du domaine public des indemnités correspondant aux redevances dont la collectivité a été frustrée, conformément aux dispositions de l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat, applicable à la présente espèce. Cet article dispose en effet : « *Nul ne peut, sans autorisation délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public national ou l'utiliser dans des limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous./ Le service des domaines constate les infractions aux dispositions de l'alinéa précédent en vue de poursuivre, contre les occupants sans titre, le recouvrement des indemnités correspondant aux redevances dont le Trésor a été frustré, le tout sans préjudice de la répression des contraventions de grande voirie* ». C'est bien d'une indemnité qu'il était question dans les décisions que nous venons de citer.

On en vient au cœur du litige. La question qu'il pose est la suivante : si une commune est fondée à réclamer à l'occupant sans titre de son domaine public une indemnité compensant les revenus dont elle a été privée pendant la durée de cette occupation irrégulière, doit-elle en calculer le montant par référence au tarif des droits de voirie applicable sur son territoire ou peut-elle déterminer un montant *ad hoc* ?

Au cas présent, la commune a pris un parti intermédiaire : elle a identifié dans la grille des droits de voirie délibérés par son conseil municipal la catégorie qui lui paraissait correspondre le mieux à l'usage fait par la Société Paput Boissons de la bande de terrain qu'elle occupait et la lui a directement appliquée, alors même que cette catégorie visait une occupation pour des travaux et non à des fins de stockage au long cours.

Cette manière de procéder ne nous paraît pas la bonne.

Votre décision *P... (11 octobre 2004, P..., n° 254236 T. p. 602)* juge qu'une redevance pour occupation du domaine public doit être fixée au regard des avantages de toute nature procurés à l'occupant, ce critère étant seul impératif et pouvant être complété, le cas échéant, par la prise en compte de la valeur locative de propriétés privées comparables à cette dépendance. Nous pensons donc qu'elle exige que la fixation du montant d'une redevance tienne compte d'éléments concrets relatifs aux conditions d'exploitation et de rentabilité de la concession d'occupation, au chiffre d'affaire qu'elle génère pour l'occupant, à la possibilité pour lui de jouir de manière purement privative d'une partie du domaine public. En conséquence, si le conseil municipal peut bien sûr déterminer des catégories d'occupation afin de fixer une grille tarifaire pour les redevances de voirie, ces catégories doivent être suffisamment précises, faute de quoi les tarifs pourront être contestés comme ne correspondant pas aux avantages de toute nature procurés à la catégorie correspondante d'occupants du domaine public.

Lorsque, comme en l'espèce, se pose la question de la fixation du montant de l'indemnité qui peut être mise à la charge de l'occupant sans titre du domaine public, la collectivité doit évaluer les revenus dont elle a été privée. Pour cela, il convient selon nous de procéder en deux temps. Si l'occupation, par sa nature, correspond à l'une des rubriques de la liste des tarifs des droits de voirie, le tarif correspondant est naturellement celui qui aurait dû s'appliquer en cas d'occupation régulière du domaine public et il permet d'évaluer l'indemnité due. Ainsi, dans l'affaire *P...* (**11 octobre 2004, P..., n° 254236 T. p. 602**, les tarifs dont il a été fait application pour déterminer les redevances réclamées à l'intéressé, occupant sans titre du domaine public, étaient ceux établis par arrêté du maire pris sur le fondement de l'article L. 131-5 du code des communes, alors en vigueur, pour fixer les droits de voirie dus en cas de « *dépôt temporaire sur la voie publique* », qui correspondait bien à l'utilisation qu'il en faisait puisqu'il y entreposait ses étalages de fleurs.

Lorsque, comme en l'espèce, aucune des catégories de la grille tarifaire ne correspond à l'utilisation faite par l'occupant sans titre du domaine public, il nous semble que la jurisprudence *Prouvoyeur* interdit par principe que le montant de l'indemnité soit fixé sur sa base. Ce montant doit alors être déterminé par référence au revenu que la commune aurait pu percevoir si elle avait valorisé la dépendance en cause dans le cadre d'une convention d'occupation. D'après votre jurisprudence, la détermination du montant de l'indemnité doit, en pareille hypothèse, être délibérée par le conseil municipal. Voyez, en ce sens, une décision du **30 octobre 1996, Epoux S..., n°123638 T. p. 865**. Le maire peut se voir déléguer cette compétence : c'est ce qui résulte des dispositions législatives relatives à ses pouvoirs d'exécution et, tout particulièrement, du 2° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

En l'espèce, il n'est aucunement allégué et il ne ressort en rien des pièces du dossier de la cour que le maire aurait reçu délégation du conseil municipal en la matière. Le conseil municipal pouvait donc se prononcer sur le montant de l'indemnité due par la Société Paput Boissons, mais, à défaut, il ne pouvait appliquer la grille tarifaire des droits de voirie en vigueur sur son territoire, dès lors qu'aucune rubrique ne correspondait à la nature de l'utilisation que la société faisait de la bande de terrain litigieuse. C'est ce qu'a dit la cour, sans commettre d'erreur de droit, par un arrêt suffisamment motivé.

La situation aurait été différente si la commune s'était simplement référée à l'un des tarifs en vigueur sans en faire directement application, en expliquant pourquoi ce tarif était en rapport avec les avantages procurés à la société par son occupation d'une dépendance du domaine public. Mais si, en cassation, la commune fait valoir qu'elle avait longuement précisé que le tarif choisi était l'un des moins élevés du barème, il ne s'agissait devant les juges du fond que d'un argument. En appel, elle affirmait avoir fait application du règlement général de voirie de la ville et des délibérations fixant le montant des droits de voirie, et plus particulièrement du tarif fixé à la rubrique « *occupation du domaine public pour travaux* ». Et si elle mentionnait qu'il s'agissait du tarif le moins cher, elle n'invoquait aucune autre base légale que le tarif fixé par le conseil municipal.

On peut ajouter que l'argument de la commune selon lequel elle aurait retenu le tarif le moins élevé ne tient pas. Le tarif choisi était de 19 F par m² et mois pour 1999, alors que celui de la rubrique 11, étalage de marchandises et installations temporaires de bancs, revendiqué par la société, était de 84 F par m² et par an.

La commune n'est donc pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué et vous rejetterez sa demande de remboursement de ses frais d'instance. En revanche, vous ferez droit à celle de la Société Paput Boissons Moulins.

Et, par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune de Moulins la somme de 3 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.